



Munich Personal RePEc Archive

**Local Capabilities: a public policy
proposal for the reduction of poverty, the
inequality and the vulnerability of the
population of the municipality of Puerto
López**

Leon, Dorian

Universidad Industrial de Santander

9 January 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/78767/>

MPRA Paper No. 78767, posted 25 Apr 2017 08:46 UTC

**Capacidades Locales: una propuesta de política pública para la
reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de la
población del municipio de Puerto López¹**

Dorian Fernando León Tamayo

Escuela de Economía
Universidad industrial de Santander.
dorian.leon@correo.uis.edu.co

¹ El presente trabajo conto con el apoyo del PNUD a través del programa MANOS A LA PAZ. Se agradece la colaboración de Miller Gonzales director del Proyecto Desarrollo Económico Incluyente y al profesor Rafael Alcides Téllez por sus valiosos comentarios. Las ideas aquí presentadas no comprometen a las de las instituciones y organizaciones que hicieron posible este trabajo.

Capacidades Locales: una propuesta de política pública para la reducción de la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad de la población del municipio de Puerto López

Resumen

La formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la disminución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad debe contener un marco centrado en el Desarrollo Humano (DH) y el Goce Efectivo de Derechos (GED); por consiguiente, el presente artículo se plantea como objetivo proponer estrategias en materia de políticas publica y a través del enfoque de desarrollo humano que permitan cerrar las brechas sociales y económicas por medio del fortalecimiento de capacidades locales.

Palabras clave: enfoque de capacidades, desarrollo humano, pobreza multidimensional, Amartya Sen.

JEL: I31, I32, D63

Local Capabilities: a public policy proposal for the reduction of poverty, inequality and vulnerability of the population of the municipality of Puerto Lopez

Abstract

The formulation and implementation of public policies aimed at the reduction of poverty, inequality and vulnerability should contain a framework focusing on Human Development (HD) and Effective Enjoyment of Rights (EER); consequently this article aims to propose strategies in the field of public policy through the human development approach that will allow close social gaps and economics through strengthening of local capabilities.

Key words: Capabilities Approach, human development, multidimensional poverty, Amartya Sen.

JEL: I31, I32, D63

Introducción

En el campo de la formulación e implementación de políticas públicas el enfoque de capacidades –en adelante EC- constituye un marco para la evaluación del bien-estar² y la calidad de vida (Robeyns, 2005). Sus conceptos de capacidad –capability- y funcionamientos –functionings- permiten focalizar de manera más objetiva la problemática a la cual se quiere responder.

Por lo anterior, el EC –también denominado enfoque de desarrollo humano- permite evaluar el Goce Efectivo de Derechos (GED) de poblaciones de municipios con alta incidencia e intensidad del conflicto armado.

El presente artículo hace uso de esta herramienta para la conceptualización del fenómeno de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad del municipio de Puerto López en el departamento del Meta (Colombia). En donde la incidencia e intensidad del conflicto armado entre grupos paramilitares, guerrilleros y fuerza pública han generado vulneración y violación de los derechos humanos (despojo de tierras, desplazamiento forzado, secuestro, tortura, asesinatos, etc.,).

Según se examina en el presente texto, los niveles de pobreza (económica y multidimensional), desigualdad (en la tierra y en los ingresos) y vulnerabilidad pueden ser entendidos a la luz del EC -en la versión de Amartya Sen-.

En el EC la ampliación y promoción de capacidades se entiende como mayores oportunidades que permiten a las personas y/o a las comunidades, territorios e instituciones desarrollarse de acuerdo a lo que tienen razones para valorar. El gran valor que tiene este enfoque se da en tanto promueve el debate público y la libertad de agencia.

La estructura del presente artículo consta de cuatro partes, en la primera se tratan los conceptos de funcionamiento y capacidad dentro del enfoque examinado. Donde los primeros se definen como logros o metas alcanzadas dentro de una institución, comunidad o municipio. Por su parte, las capacidades hacen referencia a las oportunidades reales para

² En inglés *Well-being*, cuyo significado no se reduce a los medios o recursos materiales que posee una persona, sino a su calidad de vida

el alcance de dichas metas o logros. Adicional a la definición de estos conceptos, en esta primera parte se describe qué índices permiten evaluar el desempeño de la política pública. Algunos de los índices descritos son: Índice de Desarrollo Humano e Índice de Pobreza Multidimensional.

En la segunda parte se expone la pobreza multidimensional del municipio representada en cada uno de sus 15 indicadores, de igual forma se ofrecen algunas cifras en relación a los niveles de salud, educación, servicios públicos, entre otros.

En la tercera parte se realiza una síntesis de los niveles de incidencia e intensidad del conflicto armado en el municipio en términos de número de personas desplazadas, de homicidios y desapariciones forzadas, lo anterior, se complementa con una breve exposición sobre la construcción de tejido social y la promoción de los derechos humanos como base del empoderamiento social y comunitario que desde el trabajo adelantado por organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos se ha gestado en el territorio. En razón a lo anterior se muestra que la construcción de redes de apoyo comunitarias para el empoderamiento y la transformación social se encuentra correlacionado al ejercicio de la libertad de agencia; donde las personas, comunidades y movimientos sociales son coparticipes junto con las instituciones del cambio social para el desarrollo económico incluyente, en donde la educación como pilar debe ser entendida desde una perspectiva más humana que productiva. Finalmente, en la quinta parte se concluye.

1. Fundamentos y conceptos del enfoque de capacidades

La literatura en torno al EC recientemente se ha extendido (Robeyns, 2005; Deneulin, 2002; Comim, Qizilbash y Alkire, 2008; Kuklys, 2005; Fukuda-Parr, 2003) y ello se debe en parte a su carácter operatibilizable (Chiappero-Martinetti, Egdell, Hollywood y McQuaid, 2015) que abarca una serie de disciplinas. Por ejemplo, en salud pública (Venkatapuram, 2013), en educación (Rajapakse, 2016) y medición de la pobreza (Alkire y Foster, 2011), etc.

Dentro de toda esta amplia gama de investigaciones, los conceptos de funcionamientos y capacidades representan el núcleo de este marco normativo. Un funcionamiento se define como un conjunto de ser(es) y hacer(es) que en definitiva pueden denominarse logros o realizaciones (Sen, 1980; Nussbaum y Sen, 1993). No obstante, su definición -en la mayoría de la literatura- es singular, en tanto que siempre alude a: lo que *una* persona puede ser o hacer. No obstante, no se incurre en falta alguna si la definición se expresa en términos plurales, esto es, en la forma: lo que una(s) persona(s) pueden ser o hacer. Y entendiéndose por persona(s) a colectivo(s), grupo(s), comunidad(es), movimiento(s), asociación(es), etc., y no a persona(s) aisladas –léase poco relacionadas-.

De igual forma ocurre con la definición de capacidad en donde esta representa opciones, oportunidades –reales- o de forma más amplia *libertades* para *una* persona (como en el ejemplo de *la* persona que ayuna y *la* que está obligado a no comer por falta de recursos o ingresos). Nuevamente, no se produciría un error si la capacidad se definiese en términos plurales: oportunidades reales que una(s) persona(s) tienen para elegir la vida que tienen razones de elegir. Desde esta definición modestamente más amplia, sería más fácil comparar capacidad y buen vivir, es decir, *capability* y *sumak kawsay* (véase Radcliffe, 2012). El caso de Ecuador es un fiel ejemplo, en donde el presidente Rafael Correa hizo explícito esta relación en la Constitución y en el Plan Nacional en cada uno de sus tres mandatos de gobierno.

En ese sentido, el estudio aquí presentado, extiende la definición del concepto de funcionamiento al ámbito comunitario y municipal (aceptando las diferencias y potencialidades al interior).

En resumen, un funcionamiento tal como aquí se entiende, puede ser una meta alcanzada por una institución o un objetivo de desarrollo alcanzado por un territorio, sea este el caso de una ciudad, municipio o comunidad.

La literatura define como ya se mencionó capacidad en términos de opciones u oportunidades reales y efectivas que tiene una persona para llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar, en donde el valor reside –en parte- en los funcionamientos alcanzados de allí del termino *capacidad de funcionar*.

Una vez más, de la misma forma en que se puede hablar de la capacidad –entendida como habilidad y opción- que tiene un jugador de futbol, también se puede hablar de la capacidad de un equipo de futbol, más específicamente, la capacidad del equipo de futbol donde juega dicho jugador, en palabras de Sen (2010) "No existe, por supuesto, dificultad alguna en pensar en las capacidades de los grupos [...] ¿No debería la justicia tomar nota de tales capacidades de grupo, amén de las capacidades individuales?" (p. 274).

Por lo anterior, capacidad involucra no sólo oportunidades para las personas sino también para las instituciones, empresas y territorios, en consecuencia, en el presente hablaremos de *capacidades locales*.

1.1 Funcionamientos

Los funcionamientos pueden ser evaluados de forma diferente *entre* las personas, las instituciones, empresas o comunidades, es decir, dos personas de acuerdo a sus necesidades (diferentes) ponderan de forma distinta un determinado funcionamiento, no obstante, es probable que ambas lo ponderen igual, en ese sentido, hay consenso, el cual no necesariamente involucra *Stricto sensu* que sea dentro de un mismo conjunto (aunque es más factible que esto ocurra), es decir, dos personas de países -o comunidades y grupos- diferentes pueden ponderar igual que dos personas del mismo país -v. gr por simpatía o compromiso-. En definitiva, así como hay objetivos (logros o metas) diferentes existen objetivos comunes, lo cual tiene sentido, en tanto que no somos *totalmente* distintos los unos a los otros (ni en nuestras acciones, ni en las formas de pensamiento).

1.2 Capacidad

La capacidad en sentido de *capacidad local* hace referencia a las oportunidades dadas u ofrecidas, pero también *creadas en -y entre-* cada comunidad, institución o empresa. Lo anterior, tiene significado, en tanto que reconoce que si bien las personas, comunidades, municipios, países, etc., poseen capacidades básicas (recursos naturales), también requieren del apoyo 'externo de otros': capacidades combinadas (Véase Nussbaum, 2011).

1.3 Indicadores de desempeño de capacidades locales

1.3.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

La importancia del índice de desarrollo humano radica en lo pertinente para el análisis comparativo ya que a través de este se puede observar como dos países con el mismo nivel de ingreso nacional bruto *per cápita* obtienen resultados diferentes en materia de desarrollo humano. Por consiguiente, el índice permite establecer en materia de política pública cuales han de ser las dimensiones –salud, educación, vivienda, empleo, etc.- sobre las cuales se debe enfatizar dado el respectivo nivel de crecimiento económico. Si por ejemplo, se toma el caso de India y se compara con el de Colombia se observa que el primer país pese a presentar mayores niveles de ingreso nacional bruto per cápita – y de competitividad en ciencia y tecnología- está por debajo en términos de esperanza de vida al nacer (68.3 años) respecto a Colombia (74.8 años), en consecuencia, el índice de desarrollo humano mide los efectos del crecimiento económico –y otras potencialidades- en la calidad de vida de las personas.

En resumen, el IDH hace hincapié en la ampliación de oportunidades reales y efectivas para las personas, instituciones y territorios –y no en el crecimiento o en los beneficios-, lo cual constituye un criterio fundamental para evaluar los resultados en materia de desarrollo -véase la tabla 1 para mayor información sobre algunos de los indicadores que componen este índice-.

Tabla 1. Indicadores del IDH

Salud	
esperanza de vida al nacer	74
tasa de mortalidad de adultos, mujeres (por cada 1.000 personas)	73
tasa de mortalidad de adultos, hombres (por cada 1.000 personas)	148
muertes causadas por la malaria (por cada 100.000 personas)	0,9
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14.5
gasto sanitario público (% del PIB)	6.8
Educación	
Años esperados de instrucción (años)	13.5
tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años o más) ³	93.6
Tasa bruta de matriculación: pre-primaria (% de niños en edad preescolar)48.6	48.6
tasa bruta de matrícula, nivel primario (% de la población en edad escolar primaria)	114.9
Tasa bruta de matriculación, secundaria (% de la población en edad escolar secundaria)	93
Tasa bruta de matriculación, terciaria (% de la población en edad escolar terciaria)	48.3
Años de educación promedio (años)	7.3
Población con (25% años y más) por lo menos algún tipo de educación secundaria	56.3
deserción en primaria (% de la cohorte de la escuela primaria)	15.3
Ingreso	
El ingreso nacional bruto (INB) per cápita (2011 PPP \$)	12,040.2

Fuente: elaboración propia con datos de PNUD

³ Este indicador considera que una persona está alfabetizada cuando puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto.

1.3.2 Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

Este índice además de tener una estructura similar al IDH tiene en cuenta la forma cómo se distribuye esos logros entre las personas. En términos generales el IDH se considera un índice de logros promedio en las dimensiones del desarrollo humano, por tanto, el IDH-D mide el nivel de desarrollo humano cuando se tiene en cuenta la distribución de los logros entre las personas de una misma sociedad⁴ por lo que cabe resaltar que a diferencia del coeficiente de Gini que se utiliza para medir la desigualdad de ingreso, consumo, riqueza o concentración de tierras. El IDH-D toma en cuenta en la medición de la desigualdad el índice de desigualdad de Atkinson el cual a diferencia del índice de GINI presenta sensibilidad a la desigualdad en el extremo más bajo de la distribución.

1.3.3 Índice de Pobreza Multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tiene presente entre sus características el permitir identificar múltiples privaciones a nivel local -en salud, educación y nivel de vida- A diferencia del IDH-D sus indicadores deben provenir de la misma encuesta, además cuenta con que permite hacer comparaciones *entre* y *dentro* los países, las regiones y el mundo⁵. De importancia es advertir que el IPM mide la pobreza "aguda" a diferencia de la pobreza extrema que mide el número de personas que viven en un día con menos de U\$ 1,90.

El *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) desarrollo el índice de pobreza multidimensional⁶ (IPM) en donde para el caso colombiano se utilizó la

⁴ El IDH-D será igual al IDH cuando no existan desigualdades, pero quedará por debajo del IDH a medida que aumente la desigualdad. La diferencia entre el IDH y el IDH-D, expresada como porcentaje del IDH, indica la pérdida de desarrollo humano debida a la desigualdad.

⁵ En el interior de los países permite hacer comparaciones por grupos étnicos y por ubicación: urbana o rural.

⁶ El IPM no ha podido incluir los ingresos debido a limitaciones de datos y a que estos provienen de diferentes encuestas, las cuales no proporcionan información en las dimensiones de salud y nutrición.

metodología propuesta por Sabina Alkire y James Foster y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) cuyo tamaño de la muestra para 2008 fue de 13.006 hogares⁷.

Algunas ventajas que presenta este índice es que no sólo proporciona información sobre la incidencia sino también sobre la magnitud de la brecha y severidad de la pobreza, es eficiente en el seguimiento de la política pública y además permite focalizar de manera más objetiva la población propiamente afectada.

Finalmente, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE– la pobreza monetaria y multidimensional se complementa y permiten analizar más profundamente la pobreza del país. Esta complementación sugiere como lo indica Ravallion (1998) que “no necesariamente representarían extremos opuestos.” (Citado por Feres y Mancero, 2001), es decir, no debe desestimarse la importancia de la pobreza económica dado que si bien “La pobreza económica es sólo el primer obstáculo a vencer [...] es un obstáculo que la inmensa mayoría de los habitantes del planeta no ha superado hoy” (Boltvinik, 2005). En consecuencia, pese a que “[La riqueza o los ingresos] no son valiosos en sí mismos, pueden ayudar, en diferentes grados, a buscar lo que realmente valoramos” (Sen, 2010, p.284).

2 Pobreza Multidimensional, Desigualdad y Desarrollo Humano del Municipio de Puerto López

Población y ubicación

El municipio de Puerto López (Meta) se encuentra a 206 km de Bogotá. Su extensión total es de 6.898 kms² contando con un total de 32.992 habitantes⁸ distribuidos en 25

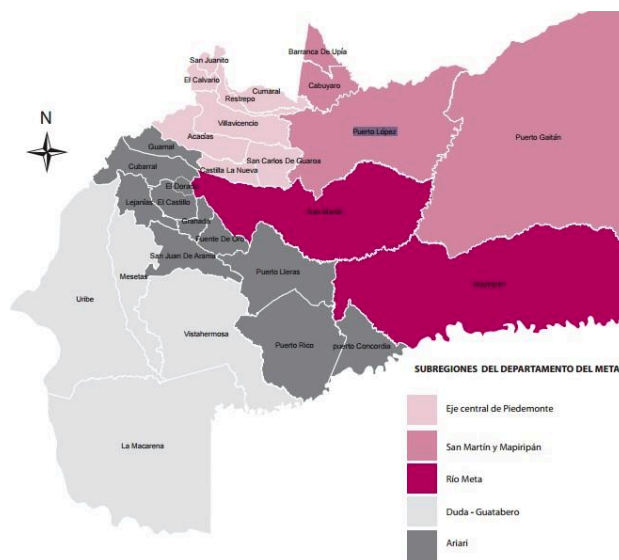
Barrios en zona urbana y 36 veredas en zona rural. Presentando a 2011 un índice de ruralidad de 65.3

Su posición limita al oriente con el municipio de Puerto Gaitán (Meta), al occidente con Villavicencio, al sur con San Martín y al norte con el río Meta.

⁷ El DANE señala que el IPM es la respuesta a la necesidad de tener una métrica de pobreza cuyo propósito es diseñar y hacer seguimiento a la política pública.

⁸ 21.807 ubicados en cabecera y 11.185 en resto, para un total de 17.101 hombres y 15.891 mujeres.

Mapa 1.



Fuente: Cepal.

Dimensiones sociales.

Salud

El municipio cuenta con un hospital de primer nivel de atención en el casco urbano. Dotado para prestar servicios de ambulancia, medicina general, odontología, vacunación, hospitalización, urgencias, radiología y farmacia. En el área rural hay puestos de salud en tres centros poblados: Puerto Guadalupe, Remolino y Pachaquiario.

Según datos de la alcaldía municipal, 7.568 personas se encuentran afiliadas al régimen contributivo y 21.451 al subsidiado y las enfermedades que más se registran, son varicela (34,58%) e intoxicación por plaguicidas (11,56%). De otra parte, la Secretaría de Salud departamental reporta que a 2012, 9,8% del total de la población padecía desnutrición global; (peso/edad) 8,5, desnutrición aguda y 10,8% desnutrición crónica.

Para evaluar la percepción de la población respecto al ámbito de salud, se realizaron entrevistas a nivel personal, de hogar y comunitario (a nivel de vereda), observándose que las campañas y la atención en salud brindadas por el hospital y la Secretaria de Salud según informan los entrevistados son limitadas debido al escaso personal. También se manifestó que un amplio porcentaje de las personas atendidas se ven obligadas a viajar al casco urbano en búsqueda de medicamentos, donde algunas veces se hayan agotados o no están cubiertos por el sistema.

Servicios públicos domiciliarios

Existen fallas en el servicio de agua (21,08%) -a pesar de que las cifras muestran un cubrimiento del servicio de más del 80%- manifestada en elevados niveles de contaminación por falta de infraestructura adecuada: infraestructura rudimentaria que cuenta con tres pozos profundos que dependen de un sistema de bombeo, por lo tanto, el suministro tiene lugar solo durante algunas horas del día (ORMET, 2013). En consecuencia, existe un alto porcentaje de hogares que se abastecen de agua a través de los llamados jagüeyes o aljibes (depresiones sobre el terreno que permiten almacenar agua proveniente de la tierra).

Adicional a lo anterior, hay deficiencias en el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Las entrevistas realizadas dejaron ver que la comunidad reconoce la relación entre la deficiente potabilidad del agua y algunas enfermedades que se presentan (Dengue). De otra parte, la comunidad en general percibe que los dirigentes departamentales y municipales: se roban en dinero con el cual se podría tener un servicio de agua potable.

Vivienda

Existen problemas de hacinamiento (23,56%), lo cual está relacionado con i) la baja oferta de soluciones de vivienda, que según Cepal en el municipio hay un déficit total de vivienda correspondiente al 35%, a nivel urbano del 27% y a nivel rural del 51%. Adicional, las actuales apuestas por el desarrollo agroindustrial -producción de proteína animal, biocombustibles y caucho- han generado aumentos de precios en la tierra, la vivienda y los arriendos lo cual ha conllevado a construcciones improvisadas de viviendas carentes de servicios públicos en las rondas de las fuentes hídricas (s.f) ⁹.

⁹ Un tercio de los habitantes rurales viven en viviendas mal dotadas y en el área rural casi la mitad de los hogares viven en condiciones precarias.

Educación

A nivel de transición, primaria y secundaria, se encuentra que la cobertura está por encima del promedio departamental, no obstante, la educación media se encuentra significativamente por debajo del promedio nacional y departamental. El Índice de Pobreza Multidimensional municipal (IPMm) muestra que los indicadores donde mayor se evidencia la problemática social y económica del municipio son los correspondientes a logro educativo (80,80%) y empleo informal (94,74%) –ver la tabla 2-.

Adicional a las altas tasas de bajo logro educativo se presenta falta de enfoque diferencial en los distintos niveles educativos, un informe de la Vicepresidencia reporta esto de la siguiente manera:

Algunos niños pueden ir a la escuela pero no se les está garantizando el derecho a la etno-educación, pues muchas de las escuelas rurales cercanas a los resguardos no incluyen en el currículo un enfoque diferencial para ellos¹⁰. Un niño del asentamiento de Puerto Porfía, en el municipio de Puerto López, compartió lo que para él significa el derecho a la educación: “Para mí este derecho quiere decir que tenemos derecho a estudiar nuestras culturas ancestrales, que se respete la cultura indígena, que el gobierno subsidie la educación. Y esto en muchas partes no se nos está cumpliendo a nosotros los niños indígenas” (Vicepresidencia de la República, 2010).

Tabla 2: indicadores de pobreza multidimensional municipio de Puerto López.

Bajo logro educativo	80,80%
Analfabetismo	26,15%
Inasistencia escolar	11,65%
Rezago escolar	32,58%
Barreras de acceso a servicios para cuidado de la primera infancia	17,37%
Trabajo infantil	3,78%

¹⁰ Según reporta la Gobernación departamental, en el municipio se encuentran dos resguardos y un asentamiento: Resguardo Humapo y La Victoria y Asentamiento Puerto Porfía. Entre las etnias que se encuentran destacan: Piapoco, Achagua, Siriano, Salibas, Cubeos, Pijaos, Sikuani y Puinaves.

Alta tasa de dependencia económica	49,38%
Empleo informal	94,74%
Sin aseguramiento en salud	18,67%
Barreras de acceso a servicio de salud	2,38%
Sin acceso a fuente de agua mejorada	21,08%
Inadecuada eliminación de excretas	9,81%
Pisos inadecuados	10,57%
Paredes inadecuadas	3,81%
Hacinamiento	23,56%

Fuente: elaboración propia con base en datos de DANE-DNP

Brechas de pobreza urbana y rural.

En 2005 en el municipio de Puerto López el índice de miseria fue de 11,2%¹¹ y del 37,4% el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) –véase mapa 2- a nivel de cabecera y 42,9% en resto¹² (PNUD y ANH, 2014). El Índice de Pobreza Multidimensional en términos de incidencia para 2005 arrojó un indicador de 61, 15%, cifra que asciende a 71,3% en resto y 55, 7 en cabecera –véase mapas 3: panel A y B donde se muestran la incidencia e intensidad de pobreza multidimensional en todo el país-.

3 Víctimas por conflicto armado

Según el reporte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)¹³ en el municipio de Puerto López se registraron tres casos por abandono o despojo tierra (año 2010), 228 casos de amenaza: de los cuales 112 fueron a mujeres, 9 de ellas con discapacidad. De igual forma se presentaron 450 casos de desaparición

¹¹ A nivel nacional la línea de miseria o pobreza extrema abarca a un hogar (4 personas) que recibe ingresos por debajo de los \$ 408.436

¹² Según el DANE la cabecera municipal corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio, de otra parte, el resto se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y por no contar con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás.

¹³ Datos con corte al 1 de abril de 2017. Consúltase en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

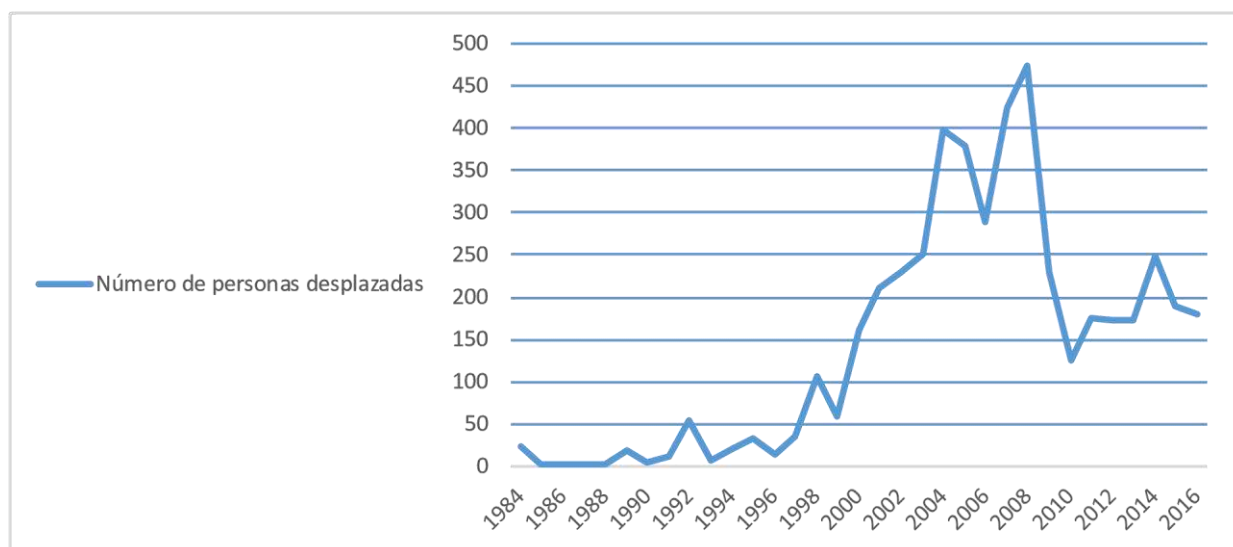
forzada (206 mujeres), cuyo periodo de mayor intensidad fueron los años 2002-2010 (a partir de 2010 no se presenta ningún caso hasta la fecha), presentándose 9 casos en los cuales las víctimas fueron menores de edad (periodo 2000-2010).

Las cifras que mayor numero reportan son las correspondientes a homicidios y desplazamiento forzado. En el primer de los casos los datos indican un total de 966 casos (4 casos se registran para el año 2016). En materia de desplazamiento forzado el número total asciende a 4710 personas, donde las cifras más altas corresponden a los años 2000-2008-vease la gráfica 1-. De igual forma en el municipio se han presentado varios casos que reportan intentos de reclutamiento de menores pertenecientes a resguardos indígenas, sin embargo, según relata uno de estos jóvenes: "el resguardo se ha parado y les ha exigido a los grupos que no se lleven a nuestros niños. Se les enfrentaron a los 'paracos'¹⁴ y les hicieron devolver a unos niños que se habían llevado" (Vicepresidencia de la República, 2010). De manera más extensa relata uno de los jóvenes indígenas:

En el 2000 los muchachos veían a los miembros de los grupos armados ilegales en todas partes: en cantinas, en bares, hasta que ellos invitaron a los muchachos indígenas a tomar trago y claro en la borrachera los muchachos decidieron irse con ellos a forma parte de los grupos armados ilegales, se llevaron seis muchachos y duraron allá como tres meses. Las autoridades tradicionales del Resguardo, especialmente el Gobernador, se fue hasta el comando de la guerrilla, reclamando que le devolviera a los muchachos. Dizque allá lo amenazaron a él, “¿Y usted por qué viene hasta acá?” él habló con ellos y les dijo: Vengo a reclamar a estos muchachos que ustedes tienen reclutados acá, a los ocho días entregaron esos muchachos, quienes venían llorando porque ellos no aguantaban todo lo que hicieron con ellos allá (Vicepresidencia de la República, 2010).

¹⁴ Denominación que se les da a Los grupos de Autodefensas Unidas d Colombia (AUC)

Grafica 1.



Fuente: elaboración propia con base a datos de UARIV

Las fallas institucionales y las diferentes manifestaciones de vulneración se resumen en el cuadro 1 tomado del informe de la Vicepresidencia de la Republica.

Cuadro 1

AMENAZAS, VULNERABILIDADES Y CAPACIDADES EN PUERTO LÓPEZ					
Lugar	Amenaza	Actor que la genera	Vulnerabilidad	Capacidad Institucional	Capacidad Comunitaria
Resguardo Humapo, La Victoria	Vulnerado el derecho a la salud.	Municipio, Alcaldía.	Mucha población por atender. No han terminado el puesto de salud.	Secretaría Social tiene contratado un promotor de salud.	Exigen a autoridades competentes sin recibir respuesta.
	Pérdida de territorio bajo amenazas.	Colonos que rodean resguardo. Pueblo Nuevo.	Falta apoyo institucional.	Ninguna respuesta de INCODER para la ampliación.	Autoridades indígenas han solicitado ampliación del Resguardo.
	Vulnerados los derechos de educación y salud por falta de personal para atención.	Fuerza Pública apoya a las autoridades competentes en las capturas masivas.	Poca presencia institucional.	No hace presencia.	Fortalecimiento interno.
	Maltrato laboral, precarios contratos.	Empresa Cauchera.	Falta de oportunidades laborales.	Ninguna.	Nada.
	Contaminación ambiente. Presuntas violaciones de vigilantes a mujeres de la comunidad. Se han violentado sitios sagrados.	Empresa privada de alimentos.	No se ha respetado la concertación. Falta de interés institucional.	Ninguna.	Comunidad ha puesto quejas a autoridades competentes sin recibir respuesta. Los indígenas no establecen a qué autoridades.
Resguardo Humapo, La Victoria	Pérdida territorio tradicional, afectada subsistencia y coza.	Hacienda San Javier y colonos a veces armados.	Impotencia de comunidades.	Ninguna.	Comunidad ha puesto quejas a autoridades competentes sin recibir respuesta.
	Accidentes en carreteras que afectan ciclistas.	Vehículos Fuerza Pública- Batallón Guadalupe y mulas.	No hay reductores de velocidad para los vehículos.	Nada.	Han puesto montones de tierra para bajar la velocidad de los carros.
Asentamiento Puerto Porfía	Vulnerado el derecho a la salud.	Municipio.	Olvido Institucional.	Ninguna.	Presidente de la Junta de Acción Comunal solicitó a Salud del Departamento la adecuación del puesto de salud.

Fuente: (Vicepresidencia de la Republica, 2010)

3.1 Agencia como manifestación del empoderamiento

Una breve mirada a fenómenos como los altos niveles de contaminación ambiental (incluidos los ríos y mares), el tráfico y caza de animales en vía de extinción, los aun permanentes altos niveles de pobreza extrema en África Subsahariana, las guerras en Siria y los atentados terroristas en Europa, hacen que personas aun sin estar siendo afectadas directamente por tales situaciones, se pronuncien, se movilicen y tomen parte activa en promover transformaciones sociales, políticas y económicas, aun cuando, su participación entra en conflicto con su bien-estar. La razón de ello según señala Sen es porque: "Las personas tienen otras facetas además del bienestar. No todas sus actividades se dirigen a maximizar el bienestar (ni sus actividades siempre contribuyen a él) [...] Hay otras metas además del bienestar y otros valores además de las metas [en consecuencia], al reconocer la importancia del bienestar, no cerramos la puerta a la posible importancia de otras cosas" (Sen, 1997, p.62).

Partiendo de lo anterior puede decirse que en el municipio de Puerto López al igual que en muchos otros territorios donde la dinámica del conflicto ha tenido elevada incidencia e intensidad, se han originado procesos de empoderamiento debido no a programas gubernamentales sino más bien al trabajo de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y comunitarios que han promovido los derechos humanos. Estos procesos sociales han tenido un efecto multiplicador, donde lo que más resalta es la disposición y la buena actitud hacia el trabajo comunitario; construyéndose a partir de esta dinámica social de compromisos, tejido humano, social y comunitario.

Lo que más destaca en el municipio de Puerto López es que pese a que la mayor parte de su población ha sido víctima del conflicto, son precisamente ellas las que más han contribuido en la construcción de proyectos sociales dejando ver a todo un país que son agentes transformadores y protagonistas de cambio y no pacientes espectadores de la crisis. En ese sentido, muchas personas pese a encontrarse en situaciones económicas adversas debido a falta de oportunidades laborales y educativas continúan apoyando y liderando pacíficamente no desde el discurso sino desde la realidad vivida: proyectos sociales y comunitarios para subsanar las heridas que la violencia, la insuficiencia de políticas públicas y la corrupción les ha generado. Quizás la siguiente cita aclare mejor lo que se quiere indicar: "el ideal de empoderamiento, entonces, es que individuos y grupos

empoderados son agentes que tienen el poder en cuanto agentes, tienen la capacidad de trabajar en pos de su bienestar y el de otros, y hacerlo luchando y superando las desigualdades de poder que limitan su agencia y bienestar" (Drydyk, 2013, citado por Crocker, 2016, p.67).

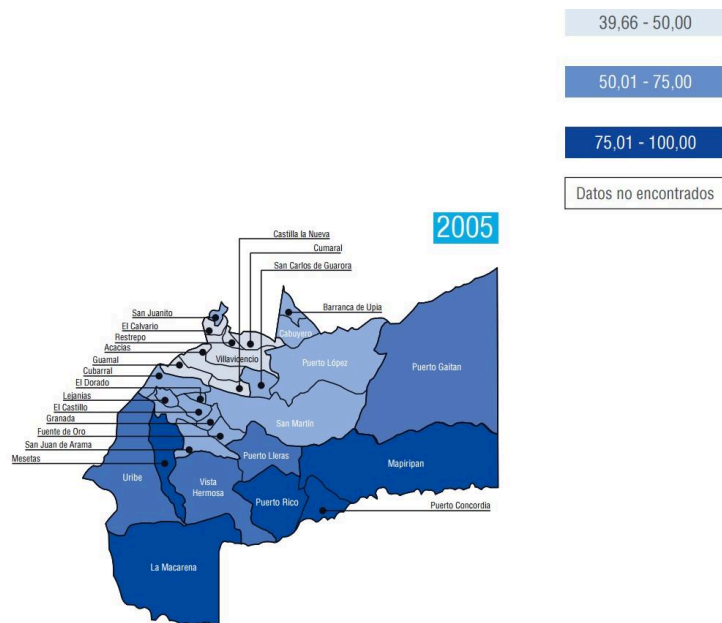
Por lo anterior, una propuesta ha sido que la educación se mire desde una perspectiva amplia, en donde las políticas sociales relacionadas con la educación no tengan como base la predominante teoría económica neoclásica que promueve la visión instrumental de la educación, así como su aplicación orientada al mercado y una valoración de la educación en términos de su contribución a la productividad del trabajo, sin evaluarse el éxito real y humano de la misma.

En síntesis, lo que se propone desde el EC es que la educación trascienda la productividad y sus respectivos aumentos de ingreso, ello debido a que "con el mismo nivel de ingreso, esa(s) persona(s) puede(n) beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer argumental; comunicar, elegir con mayor información, ser tomada en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente. De modo que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes" (Sen, 1998, p.70)¹⁵.

En conclusión, es necesario evaluar la educación más allá de un análisis de costebeneficio estándar, que sólo da cuenta de los efectos materiales pasando por alto otros roles importantes de la educación como su contribución al empoderamiento y al fortalecimiento de las capacidades locales de los territorios Rajapakse, N. (2016).

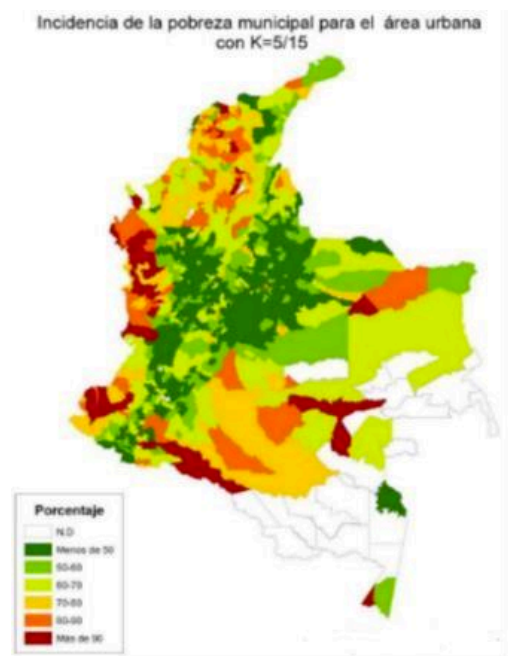
¹⁵ Las itálicas son mías

Mapa 2: Índice de Necesidades Básicas por Municipio del Departamento del Meta.

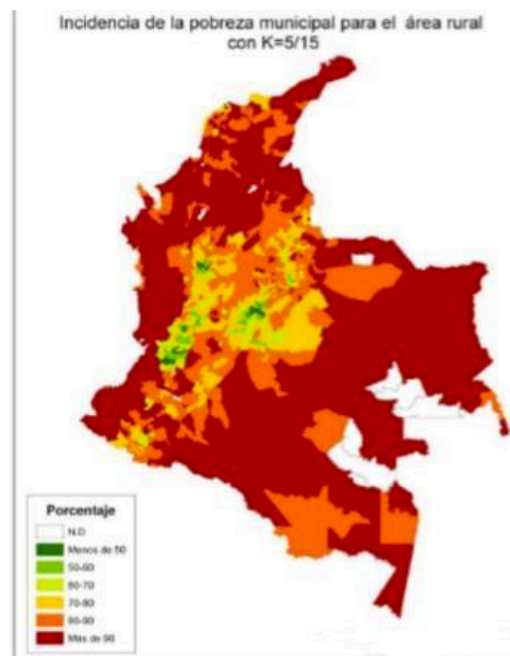


Fuente: PNUD con base en DANE

Mapa 3 A



Mapa 3 B



Fuente: Elaboración propia con base en DANE

4 Conclusiones

El EC locales se entiende generalmente como un marco conceptual para una serie de ejercicios normativos, como son: la evaluación y valoración de los acuerdos sociales y el diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social.

La importancia de promover las capacidades locales radica en que se incentiva el empoderamiento de las personas para el ejercicio de su libertad de agencia. No obstante, para ello se requiere de oportunidades reales.

Las oportunidades deben partir de la base de las diferencias en las necesidades y potencialidades territoriales. En términos más exactos, la política pública debe ser formulada sobre la base de un enfoque diferencial local o territorial.

La importancia del desarrollo humano para el alcance de logros radica en que este cubre una gama amplia de requerimientos a satisfacer, con lo cual, un territorio puede dejar de ser competitivo en la medida en que el progreso y crecimiento no estén generando calidad de vida a las personas.

Optar por la implementación de políticas públicas con un enfoque de desarrollo humano, es un reto que debe ser asumido de manera conjunta entre gobierno, instituciones y sociedad civil.

Generar capacidades para el cumplimiento de objetivos es un reto a nivel de formulación de políticas públicas, no obstante, es importante la forma en que estas se distribuyen, por lo cual se debe focalizar la problemática para que lleguen a quienes debe llegar.

Tener en consideración un enfoque que permite evaluar la pobreza no únicamente en términos del nivel de ingreso sino a través de la promoción de capacidades locales reales, ayuda a hacer más fácil tomar decisiones sobre la orientación de recursos.

Referencias Bibliográficas

- [1] Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of public economics*, 95(7), 476-487.
- [2] CEPAL. (Sin fecha). *El departamento del Meta Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- [3] Chiappero-Martinetti, E., Egdell, V., Hollywood, E., & McQuaid, R. (2015). Operationalisation of the capability approach. In *Facing Trajectories from School to Work* (pp. 115-139). Springer International Publishing.
- [4] Comim, F., Qizilbash, M., & Alkire, S. (Eds.). (2008). *The capability approach: Concepts, measures and applications*. Cambridge University Press.
- [5] Deneulin, S. (2002). Perfectionism, paternalism and liberalism in Sen and Nussbaum's capability approach. *Review of Political Economy*, 14(4), 497-518.
- [6] Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. CEPAL.
- [7] Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Harvard University Press.
- [8] Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). *The quality of life*. Oxford University Press.
- [9] ORMET. (2013). *Perfil Productivo Municipio de Puerto López: Insumo para el diseño de las estrategias y alternativas para la generación de empleo a las víctimas de la violencia*.
- [10] PNUD & ANH. (2014). *Diagnóstico socioeconómico del departamento del Meta: Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del Sector Hidrocarburos Proyectos de Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local*.
- [11] Radcliffe, S. A. (2012). Development for a postneoliberal era? Sumak kawsay, living well and the limits to decolonisation in Ecuador. *Geoforum*, 43(2), 240-249.
- [12] Rajapakse, N. (2016). Amartya Sen's Capability Approach and Education: Enhancing Social Justice. *Revue LISA/LISA e-journal. Littératures, Histoire des Idées, Images, Sociétés du Monde Anglophone—Literature, History of Ideas, Images and Societies of the English-speaking World*, 14(1).
- [13] Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of human development*, 6(1), 93-117.
- [14] Sen, A. (1980). *Equality of what?* (Vol. 1, pp. 197-220).

- [15] Sen, A. (1997). Bienestar, justicia y mercado. *Pensamiento contemporáneo*, Paidós, Barcelona.
- [16] Sen, A. (2010). La idea de la justicia. *Bogotá Colombia: Taurus*.
- [17] Venkatapuram, S. (2013). *Health justice: An argument from the capabilities approach*. John Wiley & Sons.
- [18] Vicepresidencia de la Republica. (2010). Cartografía Social Indígena del departamento del Meta.